

“Charting Globalization”
An Address to the Assistant Deputy Minister Community
National Arts Centre, Ottawa
May 16, 2002

Good morning to you all, and thank you. Bonjour à vous tous, et merci. Allow me first to congratulate CCMD for launching this innovative series of “international workshops.” As participants, you will be addressing in the coming months some of the most urgent and difficult issues of globalization and governance. I commend you for the effort, and wish you well.

It is a cliché to say—and true, after all—that every ministry is a foreign ministry nowadays. Indeed, this is one of the chief attributes of globalization—the complex interactions of foreign and domestic affairs. I dare say there is not a senior public servant in Ottawa who is not, at some point in any week, concerned with this interplay of domestic and foreign interests in the design or execution of policy. Meeting Canada’s treaty obligations in domestic law and regulation. Coordinating actions with foreign governments, or with intergovernmental organizations, or (frequently now) with NGOs here and abroad. Reconciling federal-provincial arrangements with foreign policy priorities. You know the files. And I know that Ambassador Heinbecker will speak to this point later, with the voice of hard and skilled experience.

You will be relieved to hear that I do not propose to explain globalization this morning. Je me limiterai donc (sur la lancée du bilan économique global qui vient d’être dressé), à cerner de mon mieux quelques-uns des mythes entourant la mondialisation. In particular, I want to challenge three shaky assumptions about the harms of globalizations—and about its benefits.

Shaky assumption number one: A rising tide lifts all boats. It must be said that an impressively powerful consensus emerged in the 1990s—known, however briefly, as the Washington Consensus—founded on the simple axiom that any economy would gain from integration into global markets. The axiom carried a corollary: that low-cost, poor economies would benefit most from globalization, because they would attract capital seeking the highest marginal returns.

There is an important set of nuances that should be introduced to the axiom and its corollary. It is difficult – and therefore irresponsible – to sustain any argument that purports to make a clear link between economic liberalization and an unambiguous change in inequality one way or the other. The experience of the South East Asian “tigers” is that market-oriented policies go hand in hand with impressive reductions in inequality and poverty. Between 1975 and 1996, Indonesia saw its poverty rate fall from 60% to 7%. Even after the crisis of 1997, poverty rates did not go back to anywhere near 60%. Globally, while inequality between countries has sometimes widened, this has as often been because the richest countries are growing faster than the poorest countries, not because the poorest are actually becoming poorer. The same often holds for inequality within countries, including large poor ones like China and India. Finally, countries that have become absolutely poorer in recent years tend to be in the throes of internal

or external conflict, or (like Russia) are going through periods of exceptional transition and bad governance. Here as with so many aspects of globalization, simple truths and one-way causality does not hold.

En fait, ces inégalités sont partout apparentes — inégalités de revenu, de pouvoir d'achat, d'espérance de vie, de conditions de santé et de niveau d'éducation, et ainsi de suite. L'espérance de vie au Canada avoisine aujourd'hui 79 ans; elle est de 37 ans en Sierra Leone. Le fossé entre les nantis et les pauvres non seulement se creuse mais les riches s'enrichissent plus encore. Dans certains pays seulement se creuse mais les riches s'enrichissent plus encore. Dans certains pays—pas dans tous heureusement—les pauvres sont devenus encore plus pauvres.

Je ne veux pas, et j'insiste, porter là un jugement de valeur sur le bien-fondé de la libéralisation économique. Je veux simplement dire que la marée montante de la mondialisation n'a de toute évidence pas dégagé tous les bateaux. Certains bateaux sont toujours enlisés et le prix à payer en termes de misère humaine est tragiquement élevé.

The questions for policy-makers become obvious. What factors determine whether globalization promotes growth? And factors influence the deepening or reduction of inequalities? I will return to these questions in a moment.

Shaky assumption number two: Globalization affects us all. This is false on its face, although it's an easy mistake for Canadians to make. Remember: Three quarters of the world's six billion people have no telephone—much less a modem. At last count, Thailand had more cell phones than all of Africa. Some 95 percent of all the Internet hosts in the world are based in a couple of dozen OECD countries; three other countries (Hong Kong, Singapore and Taiwan) account for half of the other five percent. In short, hundreds of millions of people remain practically untouched by the greatest expression of globalization—the revolution in communications.

Les Canadiens ont de la difficulté à comprendre cette réalité car nous sommes parmi les peuples les plus mondialisés du globe. La revue *Foreign Policy*, dans son deuxième classement annuel de la mondialisation, place le Canada au septième rang parmi les vingt pays les plus mondialisés de la planète. Nous avons plus d'ordinateurs branchés à l'Internet que la plupart des autres pays. Nous comptons plus de membres que quiconque au sein des organisations internationales. Nous nous déplaçons plus et communiquons davantage par téléphone. (Un point mérite d'être noté : il y a une variable du classement où le Canada ne se place pas aussi haut. Il s'agit de l'« indice d'intégration économique »—mesuré par l'importance des échanges, de l'investissement étranger direct et des paiements proportionnés au PIB—où nous ne figurons même pas parmi les dix premiers.)

Why are so many countries not part of globalization? Here too we face some tough issues, both for analysis and for policy. Paul Martin has argued that the poorest countries have not so much been victimized by globalization as they have been left out by it. I agree. But that does beg the question: Why have all these people been left behind? Do the dynamics of globalization inherently marginalize poor economies? Or do those economies—those societies and political

systems—suffer specific deficiencies that exclude them from participation in globalization? Again, I will return to this question shortly.

Shaky assumption number three is this: Globalization inexorably weakens the authority or capacity of states. False. States rule, and national borders still matter.

It is true, of course, that the processes of globalization impose new stresses on all governments. It is also true that no government—not even the richest or most powerful—can any longer protect the security of its people by itself, or ensure their prosperity. Successful governance amid globalization means collaboration. With other governments. With business and unions and NGOs. Collaboration with every variety of actor in all the fluid networks of action that now characterize the daily work of government. Capacity and legitimacy no longer attach only to governments.

But where do people turn for enforcement of a civil right? Or for better education, for environmental protection, for the regulation of corporate power? We turn to governments, naturally. Indeed, globalization itself endows governments with new powers and new expectations. Par l'entremise du Tribunal pénal international, nous autorisons les États à poursuivre les crimes commis loin de leurs territoires et dont les victimes n'ont jamais fait partie de leurs propres ressortissants. Dans le protocole de Kyoto, nous escomptons que les pays influent sur le climat de la Terre tout entière—une reconnaissance du pouvoir des États qu'il aurait été impensable d'admettre il y a quelques décennies à peine. Même là où les États s'effondrent, comme dans l'ancienne Yougoslavie ou la Somalie—ou qu'ils se retournent contre leurs propres populations, comme au Rwanda—nous nous tournons vers d'autres pays pour trouver le remède et redresser la situation.

This is one of the multiple paradoxes of globalization. It builds states up as it breaks them down. It pulls them together, and pulls them apart. Opponents of globalization, especially from the left, condemn the tendency of globalization to undermine state power. Enthusiasts for globalization, especially from the right, applaud that same tendency. They are both wrong if they think the state will wither and die under the pressures of globalization. In a very real sense, globalization needs strong states. That is to say, it needs governments to regulate, to organize, to provide goods that markets will not provide—and to give democratic voice to people in deciding their own futures. Globalization needs governments with the capacity to deliver on the expectations that globalization generates. (An institution like EDC stands as proof of that.)

I have referred to three shaky assumptions: that globalization will necessarily improve the lives of poor people and diminish inequalities; that globalization's influence extends universally; and that globalization undermines the power and legitimacy of the state. I have argued that each in its way can mislead us. But I think they bring us to a conclusion of historic importance: The quality of governance is the crucial factor in determining the success of a society's adaptation to globalization's costs and opportunities.

Prenons, par exemple, le casse-tête confondant de la mondialisation et de l'égalité économique. L'économiste Dani Rodrik a soumis les données à une analyse rigoureuse et parvient à une

proposition très nuancée : « L'ouverture sur l'économie mondiale peut être une source de bienfaits économiques, fait-il observer. Mais ces avantages ne sont que *potentiels* et ne se réaliseront pleinement que lorsque des politiques et des institutions complémentaires seront mises en place à l'échelon national ». In summary, the work of Rodrik, Robert Hunter Wade, and others demonstrates that there is not much correlation between economic integration itself and successful economic growth. By contrast, there are strong correlations between rates of investment, macro-economic stability, and growth. And by macro-economic stability, we mean the array of institutions by which a society peacefully accommodates rival interests and political divisions.

This identification of good governance as a critical variable represents a powerful insight. It begins to explain, for instance, why all the top 20 countries on *Foreign Policy's* Globalization Index are generally recognized as well governed (relatively speaking). And it helps explain the fallacy in another shaky assumption—that competitive globalization will drive down social spending and national tax rates in a futile race to the bottom. The truth is, some famously high-tax jurisdictions (Austria, Italy, Scandinavia) are also among the world's most globalized and prosperous.

L'importance de la bonne gouvernance s'impose tout aussi puissamment dans les pays en développement. Là où la transparence, la participation et la responsabilité sont de mise, les sociétés ont la meilleure chance de délibérer et de décider de leur avenir. Je peux l'affirmer d'expérience. Au CRDI, nous n'avons cessé de promouvoir la production des connaissances que les pays pauvres ont besoin de s'approprier pour profiter des bienfaits de la mondialisation.

A final thought: Much has been made of the lamentable democratic deficit in international institutions, and rightly so. Organizations like the World Bank or the WTO—not to speak of the UN Security Council—must become more transparent, and more responsible, if they are to claim more legitimacy. But my own experience teaches that the quality of domestic governance remains more important for the future of developing countries than any reform of the WTO or IMF. The overwhelming evidence points to good governance as the key determinant of national success. Needless to add, that lesson is as important to Canadians as to anyone else.

And with that, I look forward now to hearing your own thoughts and advice. Thank you.

Discussion Points

1. Globalization, and the technologies of globalization, are not culturally neutral. Their values and aesthetics are pre-eminently Western, and in many respects recognizably American: individualist, materialist, commercial, anti-authoritarian. This has key economic and political implications, not least in the various forms of resistance mounted—whether by the Taliban or the Quai d’Orsay (or Sheila Copps). [*Jihad vs. McWorld*, Benjamin Barber; *The Lexus and the Olive Tree*, Thomas L. Friedman; *Altered States*, Gordon Smith and Moisés Naím.]
 2. Challenges of better democratic governance confront rich countries too. The pursuit of deliberative (informed, open) democracy. How can deliberative democracy be promoted in Canada?
 3. As economist Robert Hunter Wade has pointed out, the polarity between rich and poor corresponds to the polarity between zones of peace and zones of turmoil. Again, the mutually reinforcing association of good governance, domestic peace, and prosperity.
-

Points de discussion

1. La mondialisation, et les technologies de la mondialisation, ne sont pas neutres sur le plan culturel. Leurs valeurs et leur esthétique sont d'empreinte éminemment occidentale et à beaucoup d'égards proprement américains : individualistes, matérialistes, commerciales, anti-autoritaires. Cette réalité a des répercussions économiques et politiques, dont les moindres ne sont pas les différentes formes de résistance qu'elle suscite—que ce soit de la part des Talibans ou du Quai d’Orsay (ou de Sheila Copps). [*Jihad vs. McWorld*, Benjamin Barber; *The Lexus and the Olive Tree*, Thomas L. Friedman; *Les États remaniés*, Gordon Smith and Moisés Naím.]
2. Les pays riches aussi sont confrontés au défis d'une gouvernance plus démocratique. Pour ce faire, ils doivent rechercher une démocratie délibérante (informée et ouverte). Comment peut-on promouvoir la démocratie délibérante au Canada ?
3. Comme l'a fait valoir l'économiste Robert Hunter Wade, la polarité entre les riches et les pauvres correspond à la polarité entre les régions de paix et celles de l'instabilité. Là encore, l'association de la bonne gouvernance, de la paix intérieure et de la prospérité se renforcent mutuellement.

“Charting Globalization”
An Address to the Assistant Deputy Minister Community
National Arts Centre, Ottawa
May 16, 2002

Check against delivery

Good morning to you all, and thank you. Allow me first to congratulate CCMD for launching this innovative series of “international workshops.” As participants, you will be addressing in the coming months some of the most urgent and difficult issues of globalization and governance. I commend you for the effort, and wish you well.

It is a cliché to say—and true, after all—that every ministry is a foreign ministry nowadays. Indeed, this is one of the chief attributes of globalization—the complex interactions of foreign and domestic affairs. I dare say there is not a senior public servant in Ottawa who is not, at some point in any week, concerned with this interplay of domestic and foreign interests in the design or execution of policy. Meeting Canada’s treaty obligations in domestic law and regulation. Coordinating actions with foreign governments, or with intergovernmental organizations, or (frequently now) with NGOs here and abroad. Reconciling federal-provincial arrangements with foreign policy priorities. You know the files. And I know that Ambassador Heinbecker will speak to this point later, with the voice of hard and skilled experience.

You will be relieved to hear that I do not propose to explain globalization this morning. Instead (with the help of the comprehensive economic assessment we have just heard), I will do what I can to test a few myths about globalization. In particular, I want to challenge three shaky assumptions about the harms of globalizations—and about its benefits.

Shaky assumption number one: A rising tide lifts all boats. It must be said that an impressively powerful consensus emerged in the 1990s—known, however briefly, as the Washington Consensus—founded on the simple axiom that any economy would gain from integration into global markets. The axiom carried a corollary: that low-cost, poor economies would benefit most from globalization, because they would attract capital seeking the highest marginal returns.

There is an important set of nuances that should be introduced to the axiom and its corollary. It is difficult – and therefore irresponsible – to sustain any argument that purports to make a clear link between economic liberalization and an unambiguous change in inequality one way or the other. The experience of the South East Asian “tigers” is that market-oriented policies go hand in hand with impressive reductions in inequality and poverty. Between 1975 and 1996, Indonesia saw its poverty rate fall from 60% to 7%. Even after the crisis of 1997, poverty rates did not go back to anywhere near 60%. Globally, while inequality between countries has sometimes widened, this has as often been because the richest countries are growing faster than the poorest countries, not because the poorest are actually becoming poorer. The same often holds for inequality within countries, including large poor ones like China and India. Finally,

countries that have become absolutely poorer in recent years tend to be in the throes of internal or external conflict, or (like Russia) are going through periods of exceptional transition and bad governance. Here as with so many aspects of globalization, simple truths and one-way causality does not hold.

In fact, these inequalities are dramatically evident across the world—inequalities of incomes, consumption, life expectancies, health, levels of education, and so on. Life expectancy in Canada now runs about 79 years; in Haiti it is about 54 years; in Sierra Leone it is 37. Not only is the rich-poor gap growing wider as the rich get richer. In some countries—but not all, by any means—the poor have been getting poorer.

This is not, I stress, to cast any judgment on the wisdom of economic liberalization overall. It is just to say that the rising tide of globalization has plainly not lifted all boats. Some boats have been swamped, and the results in human misery have been tragic.

The questions for policy-makers become obvious. What factors determine whether globalization promotes growth? And factors influence the deepening or reduction of inequalities? I will return to these questions in a moment.

Shaky assumption number two: Globalization affects us all. This is false on its face, although it's an easy mistake for Canadians to make. Remember: Three quarters of the world's six billion people have no telephone—much less a modem. At last count, Thailand had more cell phones than all of Africa. Some 95 percent of all the Internet hosts in the world are based in a couple of dozen OECD countries; three other countries (Hong Kong, Singapore and Taiwan) account for half of the other five percent. In short, hundreds of millions of people remain practically untouched by the greatest expression of globalization—the revolution in communications.

It is hard for Canadians to absorb this fact, because we are among the most globalized people anywhere. *Foreign Policy* magazine, in its second annual Globalization Index, ranks Canada seventh among the 20 most globalized countries in the world. We have more computers hooked to the Internet than most countries. More memberships in international organizations. We make more foreign trips and phone calls. (Interestingly, there is one component of the Globalization Index where Canada does not rank as high. On “economic integration”—measured by trade, direct foreign investment and payments all in proportion to GDP—we are not even in the top 10.)

Why are so many countries not part of globalization? Here too we face some tough issues, both for analysis and for policy. Paul Martin has argued that the poorest countries have not so much been victimized by globalization as they have been left out by it. I agree. But that does beg the question: Why have all these people been left behind? Do the dynamics of globalization inherently marginalize poor economies? Or do those economies—those societies and political systems—suffer specific deficiencies that exclude them from participation in globalization? Again, I will return to this question shortly.

Shaky assumption number three is this: Globalization inexorably weakens the authority or capacity of states. False. States rule, and national borders still matter.

It is true, of course, that the processes of globalization impose new stresses on all governments. It is also true that no government—not even the richest or most powerful—can any longer protect the security of its people by itself, or ensure their prosperity. Successful governance amid globalization means collaboration. With other governments. With business and unions and NGOs. Collaboration with every variety of actor in all the fluid networks of action that now characterize the daily work of government. Capacity and legitimacy no longer attach only to governments.

But where do people turn for enforcement of a civil right? Or for better education, for environmental protection, for the regulation of corporate power? We turn to governments, naturally. Indeed, globalization itself endows governments with new powers and new expectations. With the creation of the International Criminal Court, we authorize states to prosecute offences committed far from their own territories, and against victims who were never their own citizens. In the Kyoto Protocol, we expect states to influence the future climate of the whole world—an expectation of state power that would have been unthinkable a few short decades ago. Even where states fail, as in the former Yugoslavia or Somalia—or where they turn against their own people, as in Rwanda—we look to other states for remedies and redress.

This is one of the multiple paradoxes of globalization. It builds states up as it breaks them down. It pulls them together, and pulls them apart. Opponents of globalization, especially from the left, condemn the tendency of globalization to undermine state power. Enthusiasts for globalization, especially from the right, applaud that same tendency. They are both wrong if they think the state will wither and die under the pressures of globalization. In a very real sense, globalization needs strong states. That is to say, it needs governments to regulate, to organize, to provide goods that markets will not provide—and to give democratic voice to people in deciding their own futures. Globalization needs governments with the capacity to deliver on the expectations that globalization generates. (An institution like EDC stands as proof of that.)

I have referred to three shaky assumptions: that globalization will necessarily improve the lives of poor people and diminish inequalities; that globalization's influence extends universally; and that globalization undermines the power and legitimacy of the state. I have argued that each in its way can mislead us. But I think they bring us to a conclusion of historic importance: The quality of governance is the crucial factor in determining the success of a society's adaptation to globalization's costs and opportunities.

Take, for example, the troubling puzzle of globalization and economic equality. Political economist Dani Rodrik has subjected the data to some rigorous testing and reaches a radically sensible proposition: "Openness to the world economy can be a source of economic benefits," he observes. "But these are only *potential* benefits, to be realized in full only when the complementary policies and institutions are in place domestically." In summary, the work of Rodrik, Robert Hunter Wade, and others demonstrates that there is not much correlation between economic integration itself and successful economic growth. By contrast, there are strong

correlations between rates of investment, macro-economic stability, and growth. And by macro-economic stability, we mean the array of institutions by which a society peacefully accommodates rival interests and political divisions.

This identification of good governance as a critical variable represents a powerful insight. It begins to explain, for instance, why all the top 20 countries on *Foreign Policy's* Globalization Index are generally recognized as well governed (relatively speaking). And it helps explain the fallacy in another shaky assumption—that competitive globalization will drive down social spending and national tax rates in a futile race to the bottom. The truth is, some famously high-tax jurisdictions (Austria, Italy, Scandinavia) are also among the world's most globalized and prosperous.

The importance of good governance applies just as powerfully in developing countries. Where governance is open, participatory, and responsible, societies have the best chance to deliberate and decide their futures. I can say this from first-hand experience. At IDRC, we have been promoting the generation of knowledge that poor countries need to seize the benefits that globalization offers.

A final thought: Much has been made of the lamentable democratic deficit in international institutions, and rightly so. Organizations like the World Bank or the WTO—not to speak of the UN Security Council—must become more transparent, and more responsible, if they are to claim more legitimacy. But my own experience teaches that the quality of domestic governance remains more important for the future of developing countries than any reform of the WTO or IMF. The overwhelming evidence points to good governance as the key determinant of national success. Needless to add, that lesson is as important to Canadians as to anyone else.

And with that, I look forward now to hearing your own thoughts and advice. Thank you.

Discussion Points

1. Globalization, and the technologies of globalization, are not culturally neutral. Their values and aesthetics are pre-eminently Western, and in many respects recognizably American: individualist, materialist, commercial, anti-authoritarian. This has key economic and political implications, not least in the various forms of resistance mounted—whether by the Taliban or the Quai d'Orsay (or Sheila Copps). [*Jihad vs. McWorld*, Benjamin Barber; *The Lexus and the Olive Tree*, Thomas L. Friedman; *Altered States*, Gordon Smith and Moisés Naím.]
2. Borders still matter, even in capital markets. For example, direct investment still occurs mostly where savings accumulate (in the rich countries), not where marginal returns might theoretically be highest (where money is scarce, in poor countries).
3. Challenges of better democratic governance confront rich countries too. The pursuit of deliberative (informed, open) democracy. IDRC's experiment with CPRN.

4. Networks define the architecture of international governance in globalization. Governments and others collaborating in fluid associations of shared interests.

5. As economist Robert Hunter Wade has pointed out, the polarity between rich and poor corresponds to the polarity between zones of peace and zones of turmoil. Again, the mutually reinforcing association of good governance, domestic peace, and prosperity.

« Prendre la mesure de la mondialisation »
Communication adressée aux sous-ministres adjoints
réunis au Centre national des arts à Ottawa
16 mai 2002

Bonjour à vous tous, et merci. Permettez-moi de féliciter le CCD pour le lancement de cette série novatrice d'«ateliers internationaux». Vous aurez ainsi l'occasion au cours des prochains mois de vous pencher sur quelques-unes des questions les plus urgentes et épineuses qui ont trait à la mondialisation et à la gouvernance. L'effort est des plus louables et je forme des vœux pour le succès de l'initiative.

C'est un cliché de dire — mais vrai, après tout — que de nos jours tout ministre a pour horizon le monde. Un des traits distinctifs de la mondialisation est justement l'entrelacement des affaires internes et internationales. Je dirais même qu'il n'est pas de haut fonctionnaire à Ottawa qui ne soit pas tenu, au cours d'une semaine ou d'une autre, de démêler ce jeu des intérêts nationaux et étrangers dans la conception ou l'exécution d'une politique. Il devra tour à tour tenir compte des obligations découlant des traités ratifiés par le Canada dans l'établissement des lois et règlements intérieurs; coordonner des actions avec des gouvernements étrangers, des organismes intergouvernementaux ou (de plus en plus fréquemment) avec des ONG résidant chez nous ou à l'étranger; harmoniser les ententes fédérales-provinciales avec les priorités de la politique étrangère. Vous connaissez bien les dossiers. Et je sais que S.E. l'ambassadeur Heinbecker, fort de sa vaste expérience, vous entretiendra plus tard de ce même sujet.

Vous serez soulagés d'entendre que je n'ai nullement l'intention, ce matin, de vous expliquer ce qu'est la mondialisation. Je me limiterai donc (sur la lancée du bilan économique global qui vient d'être dressé), à cerner de mon mieux quelques-uns des mythes qui entourent cette notion. En particulier, je voudrais contester trois partis pris sur les méfaits de la mondialisation— et les bienfaits qui sont censés en découler.

Première présomption chancelante : une marée montante déséchoue tous les bateaux. Rappelons, à ce titre, qu'un consensus d'une cohésion remarquable s'était fait jour dans les années 1990 — désigné, bien que pour une courte durée, de Consensus de Washington — fondé sur le simple axiome que toute économie profiterait de l'intégration aux marchés mondiaux. L'axiome comportait un corollaire, à savoir que les effets de la mondialisation seraient les plus bénéfiques aux pays pauvres et aux économies à faible prix de revient qui attireraient ainsi les capitaux en quête des revenus marginaux les plus élevés.

Il y a lieu ici d'introduire toute une série de remarques destinées à nuancer l'axiome et son corollaire. Il est difficile — et donc irresponsable — de soutenir les arguments qui prétendent d'établir un lien clair entre la libéralisation économique et une évolution non ambiguë des inégalités, dans une direction ou dans l'autre. L'expérience des jeunes dragons du Sud-Est asiatique enseigne que les politiques axées sur le marché vont de pair avec une réduction notable

des inégalités et de la pauvreté. Entre 1975 et 1996, l'Indonésie a enregistré une baisse du taux de pauvreté passant de 60 % à 7 %. Même après la crise de 1997, les taux de pauvreté n'ont jamais rétrogradé à hauteur proche de 60 %. Globalement, tandis que les inégalités entre les pays se sont parfois creusées, cela s'est produit souvent parce que la croissance des pays les plus riches a parfois été plus rapide que celle des pays les plus pauvres et non parce que ces derniers se sont appauvris encore davantage. Le même constat s'avère pour ce qui est de l'inégalité à l'intérieur des pays, y compris au sein de grands pays pauvres comme la Chine et l'Inde. Enfin, les pays qui dans les temps récents comptent parmi les plus démunis de la planète sont ceux qui sont en proie à des guerres intestines ou extérieures ou qui traversent (comme la Russie) des périodes de transitions exceptionnelles et de gouvernance incertaine. Au vu de la complexité de la mondialisation, les vérités simplistes et une causalité à sens unique ne tiennent plus.

En fait, ces inégalités sont partout apparentes — inégalités de revenu, de pouvoir d'achat, d'espérance de vie, de conditions de santé et de niveau d'éducation, et ainsi de suite. L'espérance de vie au Canada avoisine aujourd'hui 79 ans; elle est de 37 ans en Sierra Leone. Le fossé entre les nantis et les pauvres non seulement se creuse mais les riches s'enrichissent plus encore. Dans certains pays—pas tous heureusement—les pauvres sont devenus encore plus pauvres.

Je ne veux pas, et j'insiste, porter là un jugement de valeur sur le bien-fondé de la libéralisation économique. Je veux simplement dire que la marée montante de la mondialisation n'a de toute évidence pas désensablé tous les bateaux. Certains bateaux sont toujours enlisés et le prix à payer en termes de misère humaine est tragiquement élevé.

Pour l'acteur politique, les enjeux deviennent patents. Dans une économie mondialisée, quels facteurs détermineront la croissance? Quels facteurs influent sur le creusement ou, au contraire, la réduction des inégalités? Je reviendrai à ces questions dans un moment.

Deuxième présomption hasardeuse : la mondialisation nous affecte tous. C'est de toute évidence faux, même s'il est compréhensible que les Canadiens puissent être induits en erreur. Souvenons-nous : trois quarts des six milliards de la planète n'ont pas de téléphone — et encore moins de modem. Au dernier calcul, la Thaïlande comptait plus de téléphones cellulaires que tout le continent africain. Quelque 95 pour cent de tous les sites Internet dans le monde appartiennent à la douzaine ou deux des pays de l'OCDE; trois autres pays (Hong Kong, Singapour et Taiwan) représentent la moitié des 5 pour cent restants. Bref, des centaines de millions de personnes demeurent pratiquement absents de la plus haute expression de la mondialisation — la révolution dans le domaine des télécommunications.

Les Canadiens ont de la difficulté à comprendre cette réalité car nous sommes parmi les peuples les plus mondialisés du globe. La revue *Foreign Policy*, dans son deuxième classement annuel de la mondialisation, place le Canada au septième rang parmi les vingt pays les plus mondialisés de la planète. Nous avons plus d'ordinateurs branchés à l'Internet que la plupart des autres pays. Nous comptons plus de membres que quiconque au sein des organisations internationales. Nous nous déplaçons plus et communiquons davantage par téléphone. (Un point mérite d'être noté : il y a une variable du classement où le Canada ne se place pas aussi haut. Il s'agit de l'« indice d'intégration économique »—mesuré par l'importance des échanges, de l'investissement étranger

direct et des paiements proportionnés au PIB—où nous ne figurons même pas parmi les dix premiers.)

Pourquoi tant de pays sont-ils absents de la mondialisation? Là aussi, nous sommes confrontés à des questions complexes aussi bien sur le plan de l'analyse que sur le terrain politique. Paul Martin a fait valoir que les pays les plus démunis ne sont pas tant les victimes de la mondialisation mais qu'ils en sont, à toute fin utile, exclus. Je suis entièrement d'accord. Mais cet état de choses pose la question : pourquoi donc toutes ces populations ont-elles été laissées pour compte? La dynamique de la mondialisation a-t-elle pour effet intrinsèque de marginaliser les économies faibles? Ou bien ces économies — c'est à dire ces sociétés et leurs systèmes politiques — souffrent-elles de carences particulières qui les empêchent d'être partie prenante de la mondialisation? Encore une fois, je reviendrai sous peu sur ce point.

La troisième hypothèse gratuite est celle-ci : la mondialisation a pour effet inéluctable d'affaiblir l'autorité ou les pouvoirs de l'État. Faux. Les États gouvernent et les frontières nationales ont toujours un sens.

START HERE

Il est, bien sûr, vrai que les processus de la mondialisation — même le plus nanti ou le plus puissant — ne peut plus à lui seul tenir ses populations à l'abri de ces influences ou garantir leur prospérité. À l'ère de la mondialisation, bonne gouvernance est synonyme de coopération. Avec d'autres gouvernements. Avec les partenaires sociaux : entreprises, syndicats et ONG. Une coopération avec des acteurs très divers dans tous les réseaux d'actions mouvants qui caractérisent l'action quotidienne du gouvernement. La capacité et la légitimité ne procèdent plus seulement des gouvernements.

Mais vers qui se tourneront les citoyens pour obtenir le respect d'un droit civil? Ou pour une éducation meilleure, la protection de l'environnement, la régulation des pouvoirs des grandes entreprises? Vers les gouvernements, bien sûr, et ce même si la mondialisation investit les gouvernements de nouveaux pouvoirs et de nouvelles attentes. Par l'entremise du Tribunal pénal international, nous autorisons les États à intenter des poursuites contre les crimes commis loin de leurs territoires et dont les victimes n'ont jamais compté parmi leurs ressortissants. Dans le cadre du protocole de Kyoto, nous escomptons que les pays influent sur le climat de la Terre tout entière—une reconnaissance du pouvoir des États qu'il aurait été impensable d'admettre il y a quelques décennies à peine. Même là où les États s'effondrent, comme dans l'ancienne Yougoslavie ou la Somalie—ou qu'ils se retournent contre leurs propres populations, comme au Rwanda—nous nous tournons vers d'autres pays pour trouver le remède et redresser la situation.

Celui-ci est un des multiples paradoxes de la mondialisation. Il consolide l'État en même temps qu'il en circonscrit l'action. Il le soumet à un double tiraillement. Les opposants, surtout s'ils appartiennent à la sensibilité de gauche, condamnent la tendance de la mondialisation à miner les pouvoirs de l'État. Les partisans, de tendance plutôt conservatrice, applaudissent. Tous deux se trompent s'ils pensent que l'État cédera et périra sous la pression de la mondialisation car celle-ci réclame, dans un sens très concret, un État fort. C'est aux gouvernements qu'il appartient de réguler, d'organiser, de procurer les biens que les marchés ne sont pas en mesure d'offrir et de faire entendre la voix démocratique des populations résolues à prendre en main leur destin. La

mondialisation doit s'appuyer sur des gouvernements ayant la capacité de répondre aux attentes qu'elle engendre. (Une institution comme la SEE témoigne de cette réalité.)

J'ai fait allusion à trois fausses prémisses : la mondialisation améliorera de façon nécessaire les conditions d'existence des pays pauvres en réduisant les inégalités ; l'influence de la mondialisation ne connaît aucune limite ; la mondialisation sape les pouvoirs et la légitimité de l'État. J'ai dit en quoi chacune de ces affirmations peut nous fourvoyer. Mais je crois, par ailleurs, que ces présomptions nous mènent à une conclusion d'une importance historique : la qualité de la gouvernance est le facteur crucial qui détermine le succès de l'adaptation d'une société aux coûts et aux possibilités de la mondialisation.

Prenons, par exemple, le casse-tête confondant de la mondialisation et de l'égalité économique. L'économiste Dani Rodrik a soumis les données à une analyse rigoureuse et parvient à une proposition très nuancée : « L'ouverture sur l'économie mondiale peut être une source de bienfaits économiques, fait-il observer. Mais ces avantages ne sont que *potentiels* et ne se réaliseront pleinement que lorsque des politiques et des institutions complémentaires seront mises en place à l'échelon national ». En synthèse, les travaux de Rodrik, Robert Hunter Wade et d'autres démontrent que la corrélation entre l'intégration économique elle-même et la croissance n'est pas si grande. Par contre, de fortes corrélations subsistent entre les taux d'investissement, la stabilité macro-économique et la croissance. Dans la notion de stabilité macro-économique, nous faisons entrer cet éventail d'institutions par lequel une société parvient à concilier des intérêts opposés et ses divisions politiques.

Cette identification de la bonne gouvernance en tant que variable de première importance ouvre une perspective perçante. Elle donne, par exemple, un début d'explication sur la raison pour laquelle les pays qui se classent aux 20 premiers rangs de l'indice de mondialisation de la revue *Foreign Policy* ont la réputation d'être bien gouvernés (relativement parlant). Elle contribue également à démystifier une autre conviction douteuse — que la concurrence mondiale asséchera les dépenses sociales et aura pour effet d'épuiser les ressorts de la fiscalité nationale. La vérité est que des territoires où la fiscalité se maintient à un niveau élevé (l'Autriche, l'Italie, la Scandinavie) sont aussi parmi les plus mondialisés et prospères du monde.

L'importance de la bonne gouvernance s'impose tout aussi puissamment dans les pays en développement. Là où la transparence, la participation et la responsabilité sont de mise, les sociétés ont la meilleure chance de délibérer et de décider de leur avenir. Je peux l'affirmer d'expérience. Au CRDI, nous n'avons cessé de promouvoir la production des connaissances que les pays pauvres ont besoin de s'approprier pour profiter des bienfaits de la mondialisation.

Une dernière pensée : il a été fait grand cas du lamentable déficit démocratique des institutions internationales, et ce à juste titre. Des organisations comme la Banque mondiale et l'OMC — pour ne pas parler du Conseil de sécurité de l'ONU — se doivent de devenir plus transparentes et de témoigner d'un comportement plus responsable si elles prétendent à une légitimité accrue. Mais ma propre expérience m'enseigne que la qualité de la gouvernance intérieure demeure plus importante pour l'avenir des pays en développement que toute réforme de l'OMC ou du FMI. Tout concourt à démontrer que la bonne gouvernance est le déterminant principal du succès d'un

pays. Il va sans dire que la leçon est aussi importante pour les Canadiens que pour n'importe qui d'autre.

Sur ce, je serai très désireuse d'entendre maintenant vos réflexions et vos propositions. Merci.